



Ministères - Services - Etablissements

Transition Ecologique,
Développement Durable,
Environnement,
Biodiversité,
Technologies Vertes,

Energie, Climat, Transports,
Infrastructures,
Risques Naturels,
Risques Technologiques,
Equipement, Logement,

Urbanisme,
Aménagement du Territoire,
Solidarité entre les
Territoires,
Renouvellement Urbain, Mer

Paris, le 23 novembre 2021

Contribution auprès de la mission d'information du Sénat sur l'État territorial vu du Cerema

La délégation aux collectivités territoriales a lancé le 27 mai 2021 une mission d'évaluation des services préfectoraux et plus globalement des services de l'Etat à l'échelon local, dans un contexte d'enseignements nécessaires issus de la crise sanitaire. Invitée à une table ronde avec les rapporteurs (les Sénateurs Kerrouche et Canayer), **FO première organisation syndicale au sein de cet établissement public, a souhaité porter ses constats, ses analyses et ses revendications « vu du Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) »**, dans la mesure où cet établissement public a notamment pour vocation d'apporter son appui aux collectivités dans la mise en œuvre des politiques publiques entrant dans son champ de compétences.

Question 1 : les réformes successives depuis une quinzaine d'années des administrations déconcentrées ont-elles mis l'Etat en situation de mieux répondre aux besoins des collectivités territoriales ?/ le Cerema a-t-il les moyens d'accompagner les collectivités territoriales dans de bonnes conditions ?

A. Le problème du relais local, de l'ingénierie de 1^{er} niveau :

Les réformes successives depuis une quinzaine d'années des administrations déconcentrées ont dégradé les possibilités pour l'Etat de répondre aux besoins des collectivités territoriales. En effet, la présence en DDT(M) de service d'ingénierie publique permettait de répondre aux besoins des collectivités dans une logique d'ingénierie de premier niveau ; elle assurait la formalisation du besoin (émergence de projet), la programmation, la prise de commande et l'accompagnement le cas échéant dans des démarches de consultation, voire le suivi de la réalisation (AMO). Les DDT se chargeaient aussi parfois de la maîtrise d'œuvre de travaux. Le

Cerema (ou les CETE) intervenaient dans une logique de second niveau : lorsque les DDT étaient confrontées à des difficultés particulières, ainsi qu'en animation de collectif métier, de formation et de capitalisation/diffusion des bonnes pratiques, de centre de ressource. La liquidation des services d'ingénierie publique (aménagement, voirie, bâtiment, activités conduites au titre de l'ATESAT, etc.) en DDT(M) a conduit à un déficit d'ingénierie sur les territoires, en particulier pour les petites communes ou les petites intercommunalités. Elles ne sont parfois pas en mesure de formuler leur besoin et d'engager le processus conduisant à la réalisation de travaux. En outre, les bureaux d'études privés n'ont pas pris le relais car ces territoires présentaient peu d'enjeux

pour eux, ou bien n'étaient pas même en mesure de les consulter.

Parfois, ce besoin a été comblé par le développement d'autres structures : agences départementales d'ingénierie, CAUE, etc. Mais pas toujours, pas toujours.

B. L'articulation avec l'ANCT

Le besoin d'une intervention de l'Etat en rattrapage de ce déficit d'ingénierie s'est traduit par la création de l'ANCT : développement de programmes nationaux territorialisés, comme Action cœur de ville, Petites villes de demain, ou Territoires d'industrie. Processus complexes et lourds, décevant notamment par rapport aux annonces de moyens nouveaux qui ne correspondent pas à la réalité : peu de moyens supplémentaires dédiés à ces programmes, ce sont souvent des logiques de recyclage de crédits de droit commun, logique de label accordé à des collectivités ou de priorité donnée dans l'octroi de financements classiques. Il existe bien quelques cofinancements pour les chefs de projet. Par exemple, pour le programme Petites villes de Demain (PVD), ce financement est assuré pour moitié par la Banque des territoires, l'ANAH ne finance les chefs de projets PVD que lorsque le projet comprend un OPAH-RU, ce qui correspond à son intervention classique.

Effet de communication central mais peu suivi d'effets.

L'ANCT fait appel au Cerema pour l'accompagner dans ses démarches, mais rechigne à le financer. Par exemple, le plan de formation coordonné par le Cerema pour Petites villes de Demain n'a toujours pas donné lieu à compensation financière. Or le modèle de financement du Cerema n'est pas viable sans de fortes contributions extérieures, la subvention pour charge de service public (SCSP) connaissant de fortes baisses depuis 2016.

C. Les baisses des effectifs et des budgets menacent l'existence même du Cerema.

Si les services de l'Etat pouvaient faire appel aux CETEs devenus le Cerema pour accompagner les collectivités, il est à craindre que les collectivités ne puissent plus bénéficier du Cerema en raison de sa disparation. Pour rappel et dès la création, les budgets du Cerema devaient être stabilisés avec l'accord et la signature de 2 ministres. Cet accord a été bafoué et n'a pas permis de bonnes conditions de départ. Aujourd'hui, le Cerema est menacé de disparition, comme le décrit le dernier rapport du CGEDD et de l'IGF¹.

Les inspecteurs dénoncent « **une trajectoire financière non soutenable depuis l'origine** ». Le rapport souligne que la SCSP a baissé de 35,5 M€ depuis la création du Cerema, soit 15,8 %. La baisse de la SCSP devrait subir une nouvelle baisse de 6,1 M€ pour 2021. Depuis l'année dernière, la subvention de l'Etat ne couvre plus la masse salariale de l'Etablissement. À ce titre, le rapport estime que la « **baisse de la subvention pour charge de service public [...] a atteint ses limites** »

Les effectifs sous plafond ont baissé de 584 EPTB depuis la création de l'Etablissement, soit 19 %. La baisse des effectifs devrait conduire à 2 450 EPTB l'année prochaine (hors intégration du Centre national des ponts de secours (CNPS)).

Pour l'avenir, les inspecteurs écrivent notamment :

« **Le « pronostic vital » de l'établissement apparaît aujourd'hui engagé sur sa trajectoire financière actuelle.** »

« **La mission considère [...] que pour permettre la mise en œuvre dans de bonnes conditions du projet stratégique, comme pour asseoir la crédibilité du projet de transformation de l'établissement en agence commune à l'Etat et aux collectivités locales, en particulier vis-à-vis du Parlement et des élus locaux, le maintien à**

¹ [Le rôle du Cerema en matière d'appui aux collectivités territoriales - Renforcer son activité au bénéfice des collectivités territoriales](#), CGEDD, IGA, juin 2021

leur niveau actuel du nombre d'emplois (2600) et de la subvention pour charge de service public (SCSP) à 200 millions d'euros, apparaît comme une condition essentielle. En tout état de cause, les injonctions paradoxales adressées au Cerema aboutissent à une impasse. La recherche de ressources externes ne peut se réaliser sans mobilisation des moyens humains de l'établissement et celui-ci risque, dans cette quête de ressources externes, alors même que ses moyens diminuent, de compromettre la capacité de l'État à faire appel à ses compétences dans le cadre d'une régie. »

D. L'investissement

Menaçant la qualité des prestations que le Cerema offre aux collectivités, il est décrit dans ce même rapport comme d'un « **niveau très insuffisant** » et « **fait courir à l'établissement un risque très important de déclassement technique** ». En outre, il est assis sur des expédients (« **cavalerie financière** ») en raison de la faiblesse de la SCSP et des ressources propres.

Les rapporteurs évoquent un minimum de 14 M€/an qui n'a plus jamais été atteint depuis 2014. Pour mémoire, les investissements de l'Établissement réalisés en 2020 s'élevaient à 6,5 M€.

« De surcroît, la trajectoire financière qui lui est imposée réduit durablement ses capacités d'investissement, l'obsolescence des outils techniques qui en découle compromettant à terme sa capacité à entretenir une expertise technique de haut niveau. »

Les inspecteurs concluent que le Cerema relève aujourd'hui d'« **un modèle économique qui doit être revu en stabilisant au préalable les moyens de l'établissement.** »

E. L'abandon de missions

Ces évolutions ont déjà conduit à l'abandon d'activités pour lesquelles le

Cerema était pertinent et qui bénéficiait pleinement aux collectivités : CRC (en partenariat avec le CSTB), prévention des risques technologiques (en partenariat avec l'INERIS), certification des chaussées, habitat (habitat indigne, observation, guides), auscultation et gestion du Patrimoine Routier (unité supprimée à Sequedin), auscultation des ouvrages d'art, activités de laboratoire (sondages géotechniques) en raison de la constitution d'agences, station d'essais du matériel routier (SEMR) de Blois déjà fermée, urbanisme opérationnel fortement réduit, tout comme la planification.

A noter également que l'expertise est menacée par la faiblesse de l'investissement au Cerema depuis de nombreuses années.

F. La réduction de la couverture géographique

Si aucun site n'a été supprimé du point de vue de l'affichage, les compétences disponibles y ont été considérablement réduites. Par exemple, toute l'activité des 16 laboratoires a été concentrée sur 6 sites, les autres étant transformés en agence commerciale. La concentration sur deux pôles au maximum de nombreuses compétences les rend matériellement indisponibles pour des parts importantes du territoire. Les conséquences sur les longs déplacements supplémentaires n'ont pas été intégrés. Pire, les agents réorientés et compétents n'ont pas suivi la restructuration.

G. L'ouverture accrue aux collectivités locales

FO a toujours été en faveur d'un recours accru des collectivités aux prestations du Cerema, la réduction continue de ses moyens le plaçant dans une situation de ne plus pouvoir répondre suffisamment aux demandes des administrations centrales tout en devant répondre de manière accrue aux besoins des collectivités.

Si le plan de restructuration du

Cerema a eu pour objet de réorienter son activité plus fortement vers les collectivités, il est à noter que cela partait d'un constat faussé sur l'activité du Cerema, se fondant sur la seule analyse de l'origine de ses financements. A cette aune, seule 5% de l'activité du Cerema en 2017 étaient financés par les collectivités. En revanche, si on raisonne en termes de bénéficiaires et non de commande ou de financement, c'est un quart de son activité qui bénéficiait aux collectivités dès 2017 (guides, doctrine, méthodologie, etc.)².

La réforme a permis de déconnecter cependant la SCSP de commandes identifiées et finance des projets fléchés complètement vers les collectivités locales. Par exemple, il est prévu dans la convention ANCT-Cerema que le Cerema puisse réaliser des « prestations flash » sans les facturer. Cependant, le financement de ces interventions n'est pas réellement consolidé pour le moment.

Une étape importante serait la mise en place d'une quasi-régie partagée entre l'Etat et les collectivités vis-à-vis du Cerema, qui permettrait à celles-ci de passer commande directement à l'Etablissement public sans mise en concurrence. Une ordonnance prévue en marge du projet de loi 3DS est censé le permettre suivant des modalités encore inconnues.

Cependant, cela ne suffira pas à répondre aux difficultés de l'établissement et reste en partie illusoire : beaucoup de collectivités sont exsangues, notamment les plus modestes, en raison notamment de la baisse des dotations de l'Etat, et n'auront pas les moyens de faire appel au Cerema. En outre, le plafond d'emploi du Cerema reste fixé par l'Etat qui continue de le réduire fortement d'année en année. A cela s'ajoutent les déficits de recettes non prévues comme les DIR ou les préfectures qui refusent de payer les prestations Cerema en argent frais sous prétexte que l'Etat n'a pas à payer l'Etat.

² Cf. CGEDD, Op. cité (p. 28)

Question 2 : Les propositions de FO pour confirmer et renforcer la capacité du Cerema de contribuer à un Etat territorial à l'écoute et partenaire éclairé des collectivités locales

FO est favorable à ce que le Cerema devienne l'opérateur d'ingénierie du 2nd niveau pour les collectivités territoriales et que celles-ci soient davantage associées à sa gouvernance (elle ne compte pour l'heure que 5 sièges sur 21 à son conseil d'administration).

Le préalable à un renforcement de l'activité du Cerema au profit des collectivités est la stabilisation ou le renforcement de ses moyens. Pour l'Etablissement, il est vital que la subvention pour charge de service public du Cerema soit augmentée dès 2022 puis maintenue au niveau de 200 M€ par an, et que le plafond d'emploi demeure au moins égal dans le budget 2022 comme pour les suivants à 2 600 EPTB.

FO est favorable à un financement direct de l'Etat des actions du Cerema effectuées au bénéfice des collectivités territoriales, dans une logique de solidarité et d'équité avec les territoires disposant de peu de moyens techniques ou d'ingénierie.

A défaut, FO est favorable à la création d'une quasi-régie partagée entre l'Etat et les collectivités.

FO demande que les DDT(M) retrouvent les moyens et la légitimité à assurer un rôle d'interface territoriale avec les collectivités en matière de besoins d'ingénierie, en relai et promotion des compétences du Cerema, en articulation avec leur rôle légitime de déléguée adjointe de l'ANCT.

FO reste hostile à tout démantèlement du Cerema, par exemple sous la forme d'une régionalisation³.

Enfin, à l'heure des constats quasi-unanimes des chocs que subissent et vont subir notre société, doit-on sacrifier un établissement qui se trouve à l'interface de toutes les thématiques pour des territoires soutenables (résilients et durables) ?

³ Cf. *Manifeste contre le dépeçage du Cerema et pour la préservation de son intégrité*, FO, 2018